Deutscher Bundestag **Drucksache 17/3686**

17. Wahlperiode 10. 11. 2010

Antrag

der Abgeordneten Memet Kilic, Josef Philip Winkler, Marieluise Beck (Bremen), Ingrid Hönlinger, Katja Keul, Ute Koczy, Tom Koenigs, Agnes Malczak, Jerzy Montag, Dr. Konstantin von Notz, Claudia Roth (Augsburg), Manuel Sarrazin, Dr. Frithjof Schmidt, Hans-Christian Ströbele, Wolfgang Wieland und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Visumfreie Einreise türkischer Staatsangehöriger für Kurzaufenthalte ermöglichen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Mit dem Urteil des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) vom 19. Februar 2009 (Soysal, C-228/06) ist klar geworden, dass von vielen türkischen Staatsangehörigen bereits heute – entgegen der Praxis der deutschen Auslandsvertretungen und der Grenzbehörden – kein Visum für die Einreise nach Deutschland verlangt werden darf, weil dies ein Verstoß gegen das Assoziationsrecht wäre.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. sich innerhalb der Europäischen Union für eine visumfreie Einreise türkischer Staatsangehöriger einzusetzen durch Änderung der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 und bis dahin
2. die deutschen Auslandsvertretungen und Grenzbehörden dahingehend zu instruieren, dass türkische Staatsangehörige, die in Deutschland die Dienstleistungsfreiheit während eines Kurzaufenthalts in Anspruch nehmen wollen, entsprechend den Vorgaben des Assoziationsrechts EG-Türkei visumfrei in das Bundesgebiet einreisen können.

Berlin, den 9. November 2010

Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion

Begründung

Das Visumhandbuch des Auswärtigen Amts enthält unter dem Beitrag „Türkische Staatsangehörige (Dienstleistungserbringung)“ eine abschließende Aufzählung derjenigen Personengruppen, die zum Zwecke der Dienstleistungserbringung visumfrei nach Deutschland einreisen können. Danach sind von der Visumfreiheit zum einen Personen erfasst, die Vorträge und Darbietungen von besonderem künstlerischen oder wissenschaftlichen Wert oder Darbietungen

sportlichen Charakters erbringen. Zum anderen sind Arbeitnehmer von der Visumpflicht befreit, die für türkische Unternehmen bestimmte Montage- und Instandhaltungsarbeiten durchführen oder im grenzüberschreitenden Personen- und Güterverkehr tätig sind. Diese Beschränkung der Visumfreiheit auf die vorgenannten Personengruppen verstößt gegen das Gemeinschaftsrecht.

1. Rechtslage gemäß Artikel 14 des Assoziierungsabkommens i. V. m. Artikel 41 Absatz 1 des Zusatzprotokolls

Der Europäische Gerichtshof hat im Urteil vom 19. Februar 2009 (Soysal, C-228/06) festgestellt, dass das Verschlechterungsverbot in Artikel 41 des Zusatzprotokolls zum Assoziierungsabkommen mit der Türkei auch für das Visumverfahren Wirkung entfaltet. Die Mitgliedstaaten durften daher für türkische Staatsangehörige nach dem Inkrafttreten des Zusatzprotokolls (1. Januar 1973) keine neuen Beschränkungen der „Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs“ durch Einführung des Visumzwanges errichten.

Gegen diese Vorgabe hat Deutschland – wie auch andere Mitgliedstaaten – verstoßen, wie das Urteil „Soysal“ belegt. Die Auswirkungen dieser Entscheidung sind weitreichend und gehen über den vom EuGH entschiedenen Fall eines türkischen Fernfahrers hinaus, der für seinen türkischen Arbeitgeber in Deutschland Dienstleistungen erbringen wollte.

Denn zum „freien Dienstleistungsverkehr“ innerhalb der EU, der über Artikel 14 des Assoziierungsabkommen auch für türkische Staatsangehörige gilt, gehört die Freiheit, einzureisen, um in einem anderen Mitgliedstaat Dienstleistungen nicht nur zu erbringen, sondern auch in Anspruch zu nehmen. Diese Definition des freien Dienstleistungsverkehrs galt bereits zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Zusatzprotokolls, wie sich den Regelungen des sekundären Gemeinschaftsrechts entnehmen lässt und ist daher für die Reichweite des Verschlechterungsverbots maßgeblich. Bereits in den ersten Richtlinien zur Dienstleistungsfreiheit wurden der Erbringer und der Empfänger von Dienstleistungen gleichermaßen erfasst. Insbesondere der Anwendungsbereich der Richtlinie 64/221/EWG vom 25. Februar 1964 und der Richtlinie 73/148/EWG vom 21. Mai 1973 umfassen auch die passive Dienstleistungsfreiheit ausdrücklich.

Auch von der deutschen Rechtsprechung wurde mehrfach anerkannt, dass die Freiheit eines Leistungsempfängers, sich zur Inanspruchnahme einer Dienstleistung in einen anderen Mitgliedstaat zu begeben, von dem Verschlechterungsverbot erfasst wird (vgl. u. a. Verwaltungsgericht Gießen, Beschluss vom 31. August 2009, Az. 7 L 38/09; Verwaltungsgericht Darmstadt, Beschluss vom 28. Oktober 2005, Az. 8 G 1070/05; Verwaltungsgericht Berlin, Beschluss vom 25. Februar 2009, Az. 19 V 61.08). Die deutsche Fachliteratur geht ebenso von einer solchen Reichweite des Verschlechterungsverbots aus (vgl. Dienelt, ZAR 2009, S. 182 ff.; Westphal, InfAuslR 2009, S. 133 ff.; Mielitz, NVwZ 2009, S. 276 ff.; Gutmann, ZAR 2008, S. 5 ff.).

Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Zusatzprotokolls unterlagen türkische Staatsangehörige bei der Einreise nach Deutschland zum Zwecke des freien Dienstleistungsverkehrs keiner Visumpflicht. Nach § 5 Absatz 1 Nummer 1 der Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes (DVAuslG) in der am 1. Januar 1973 anwendbaren Fassung in Verbindung mit der Anlage bedurften türkische Staatsangehörige für die Einreise in das Bundesgebiet nur dann eines Visums, wenn sie eine Erwerbstätigkeit aufnehmen wollten. Für sonstige Aufenthalte bestand entsprechend der in der Anlage zur DVAuslG aufgeführten Positivliste ohne zeitliche Begrenzung keine Visumpflicht. Die Visumpflicht wurde für türkische Staatsangehörige erst durch die elfte Verordnung zur DVAuslG vom 1. Juli 1980 eingeführt, mit welcher die Türkei von der Positivliste gestrichen wurde.

Nach dem Assoziierungsabkommen in Verbindung mit dem Verschlechterungsverbot besteht also auch für türkische Touristen, die nach Deutschland reisen wollen, keine Visumpflicht. Sie können so in Deutschland ohne bürokratischen Aufwand vielfältige Dienstleistungen in Anspruch nehmen.

2. Änderung der Verordnung (EG) Nr. 539/2001

Die Bundesregierung ist gefordert, sich in der Europäischen Union für eine allgemeine visumfreie Einreise für türkische Staatsangehörige bei einem Kurzaufenthalt einzusetzen. Auch für andere Mitgliedstaaten der Europäischen Union gilt das assoziationsrechtliche Verschlechterungsverbot. Deshalb und aus den grundsätzlichen Erwägungen der Einheitlichkeit innerhalb des EU-Raumes ist auf eine Änderung der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 hinzuwirken.

Aus praktischen Gründen ist es notwendig, die visumfreie Einreise nicht nur für türkische Staatsangehörige einzuführen, die von ihrer Dienstleistungsfreiheit Gebrauch machen, sondern für alle türkischen Staatsangehörigen, die für einen Kurzaufenthalt in einen Mitgliedstaat der Europäischen Union einreisen möchten. Denn solange die Visumfreiheit auf bestimmte Personengruppen beschränkt ist, müssen die Luftverkehrsunternehmen und der Grenzschutz prüfen, welche türkischen Staatsangehörigen im Rahmen der Dienstleistungserbringung oder des -empfangs in die Europäische Union einreisen. Diese Vorgehensweise würde die Grenzbehörden und Luftverkehrsunternehmen auf Dauer überfordern. Bereits heute ergeben sich bei der Einreise visumbefreiter Dienstleistungserbringer an der Grenze Probleme, weil eine Überprüfung des Einreisezwecks oftmals nur schwer möglich ist. Viele Betroffene sehen sich sogar gezwungen, im Vorfeld ihrer Reise bei der Auslandsvertretung eine Bestätigung über die Visumbefreiung zu beantragen. Dieses Verfahren ist jedoch zum Teil komplizierter und aufwendiger als die Beantragung eines Visums selbst, so dass den Betroffenen damit nicht geholfen ist.

Es ist Aufgabe der Bundesregierung, die entsprechende Änderung der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 voranzubringen, auch um weitere Klagen und Kosten von der Bundesrepublik Deutschland abzuwenden. Sonst setzt sie sich dem Verdacht aus, türkischen Staatsangehörigen in großem Stil ihre Rechte bewusst vorzuenthalten.

Die Bundesregierung und die anderen Mitgliedstaaten der EU sind gehalten, mit türkischen Staatsangehörigen und der Türkei dem Stand der Beitrittsverhandlungen gemäß umzugehen. Die Türkei verdient insbesondere angesichts der Aufhebung der Visumpflicht für Staatsangehörige aus den EU-Bewerberstaaten Serbien, Mazedonien und Montenegro gleiches Recht auch für ihre Staatsangehörigen.

Deutschland und die anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union werden ihre Steuerungsfähigkeit im Bereich der Migrationspolitik durch die visumfreie kurzfristige Einreise nicht verlieren. Deutschland kann weiter darüber entscheiden, ob türkische Staatsangehörige sich in Deutschland niederlassen dürfen, hier eine längerfristige Erwerbstätigkeit aufnehmen können oder zum Zweck des Familiennachzugs einreisen können. In den genannten Fällen kann Deutschland auch weiter verlangen, dass die Betroffenen vor der Einreise ein Visum einholen.

Im Übrigen sind auch Beeinträchtigungen der inneren Sicherheit nicht zu befürchten, weil Deutschland, z. B. an Flughäfen, weiterhin auch visumfreie Ausländerinnen und Ausländer zurückweisen kann, wenn Ausweisungsgründe vorliegen oder der begründete Verdacht besteht, dass der Aufenthalt nicht dem angegebenen Zweck dient.

3. Assoziationsrechtskonforme Visavergabepraxis in Deutschland

Solange türkische Staatsangehörige durch eine entsprechende Änderung der EG-Verordnung nicht von der Visumpflicht befreit sind, ist die Bundesregierung verpflichtet, unmittelbar dafür zu sorgen, dass die Praxis der deutschen Behörden jedenfalls der „Soysal"-Entscheidung des EuGH entspricht. Für türkische Staatsangehörige, welche die Dienstleistungsfreiheit während eines Kurzaufenthalts in Anspruch nehmen, muss die Einreise sofort visumfrei möglich sein.

Die vorgeschlagene Änderung ist umso dringlicher als die restriktive und undurchsichtige Visavergabepraxis der deutschen Botschaft den wirtschaftlichen und kulturellen Austausch mit der Türkei erheblich beeinträchtigt. Betroffene monieren wochen- oder sogar monatelange Wartezeiten, zu viel Bürokratie, nicht nachvollziehbare Begründungen für Ablehnungen und zu hohe Kosten. Es kommt nicht selten vor, dass sich die Antragstellenden nach langwierigen erfolglosen Verfahren vor der deutschen Botschaft ihr Einreiserecht schließlich einklagen müssen. Selbst bei Personen, die sogar nach der geltenden Regelung offensichtlich visumfrei nach Deutschland einreisen dürfen, verlangt die deutsche Botschaft eine Vielzahl von Dokumenten und lässt die Betroffenen zeit- und kostenintensive Verfahren durchlaufen. So wird etwa türkischen Musikern und Künstlern, die in den USA studiert oder in Japan Ausstellungen eröffnet haben, die Einreise nach Deutschland durch die deutsche Botschaft erschwert oder sogar verhindert. Ebenso scheitern Begegnungen von Städtepartnerschaften zwischen deutschen und türkischen Städten an abgelehnten Visumanträgen.

Auch türkische und deutsche Unternehmen fordern eine Lockerung der Regelungen für die Visumvergabe, wie sie die Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel am 30. März 2010 bei ihrem letzten Besuch in der Türkei angekündigt hat. Anderenfalls drohe nach Angaben des Präsidenten der Deutsch-Türkischen Industrie- und Handelskammer ein Schaden für die Geschäfte mit der Türkei. Schon jetzt sei der deutsche Anteil an den Importen in die Türkei von 9,9 auf 9,1 Prozent gefallen. Einige türkische Unternehmer meiden mittlerweile die deutsche Botschaft und beantragen ihre Visa bei Botschaften anderer Mitgliedstaaten der EU, da sie dort schneller und einfacher das begehrte Visum erhalten.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333